Deutscher Bundestag **Drucksache 18/7643**

18. Wahlperiode 23.02.2016

Antrag

der Abgeordneten Nicole Gohlke, Roland Claus, Sigrid Hupach, Dr. Rosemarie Hein, Ralph Lenkert, Cornelia Möhring, Norbert Müller (Potsdam), Harald Petzold (Havelland), Dr. Petra Sitte, Katrin Werner, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE.

Finanzierung der Wissenschaft auf eine arbeitsfähige Basis stellen – Bildung und Forschung in förderbedürftigen Regionen solide ausstatten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Ende 2014 erfolgte Lockerung des grundgesetzlich verankerten sogenannten Kooperationsverbots im Bereich Wissenschaft und Hochschule war ein längst überfälliger Schritt. Das 2006 von einer großen Koalition aus Union, FDP und SPD gegen die Stimmen der LINKEN verabschiedete Verbot der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Politikbereichen, die ausschließlich in der Zuständigkeit der Länder liegen, hat die Entwicklung von Hochschulen wie die des gesamten Bildungssystems massiv behindert.

Das deutsche Hochschul- und Wissenschaftssystem erlebte in den vergangenen 15 Jahren im Zuge des neoliberalen Umbaus der Gesellschaft eine rasante Umgestaltung – in seinen Organisations- und Finanzierungsstrukturen wie auch in seinen inneren Funktions- und Steuerungsmechanismen. Leidtragende dieser Situation sind die Studierenden, die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie die Wissenschaft selbst. Negative Auswirkungen erfährt auch die strukturelle Entwicklung der verschiedenen Regionen und einzelnen Bundesländer.

Statt ein von Erkenntnisgewinn getriebenes wissenschaftliches Arbeiten in einem finanziell verlässlichen Rahmen und kooperativen Arbeitsumfeld zu gewährleisten, wurde der Wettbewerb um die Finanzierung und um wenige Dauerstellen zum Leitmotiv der Wissenschaftspolitik erhoben. Der Anteil frei verfügbarer Grundmittel geht weiter zurück und wird zunehmend durch projektbezogen eingeworbene Drittmittel und leistungsbezogen finanzierte Mittelanteile ersetzt. Der Wettbewerb um diese Mittel dominiert heute die Finanzierungs- und Verwaltungsstrukturen von Hochschulen und Forschungsinstituten und überlagert vielfach die intrinsische Motivation der Wissenschaft.

Aber statt seine Gestaltungsaufgabe anzunehmen, zog sich der Bund im Rahmen der Föderalismusreform auf die Rolle als Motor des Wettbewerbs zurück. Begründet wurde dieser Paradigmenwechsel mit dem bis heute gängigen Argument, durch eine wettbewerbliche Bestenauslese werde das Gesamtsystem in der Breite gestärkt. Folglich forcierte der Bund Steuerungs- und Finanzierungs-

elemente wie die Exzellenzinitiative, den Ausbau der Deutschen-Forschungsgemeinschaft-(DFG-)Drittmittelförderung, die wettbewerbliche Finanzierung der Forschungsbauten und die internen Wettbewerbssysteme der außeruniversitären Forschung, ebenso wie die Gebühren- und Begabtenmodelle statt der Weiterentwicklung von Breitenförderungsinstrumenten in der Studienfinanzierung. Diese „Verflüssigung“ der Wissenschaftsfinanzierung hat das Verhältnis von eigeninitiierter freier Forschung und extern induzierter Drittmittelforschung aus dem Gleichgewicht gebracht. Die Drittmittel für die Forschung an Hochschulen in Trägerschaft der Länder betrugen im Jahr 2013 bereits rund 7 Milliarden Euro, die Grundfinanzierung belief sich dagegen auf knapp 22 Milliarden Euro, von denen knapp über 7 Milliarden Euro für die Forschung und Entwicklung sowie 15 Milliarden Euro für die Lehre vorgesehen sind. Damit entspricht die Summe der Drittmittel beinah dem Anteil der Grundfinanzierung, der an den Hochschulen für die Forschung verausgabt wird.

Diese Ausrichtung der Forschungs- und Wissenschaftspolitik verstärkt die Tendenz, einzelne Regionen, teilweise ganze Bundesländer, dauerhaft von der allgemeinen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung abzuhängen und die bereits bestehende Spaltung in strukturstarke und strukturärmere Gebiete auszuweiten. Denn Hochschulen sind wichtige Eckpfeiler einer Region und beeinflussen deren langfristige Entwicklungen. Bekanntestes Beispiel hierfür ist der Strukturwandel im Ruhrgebiet, von der Montanindustrie hin zu wissensbasierten Dienstleistungen und Hightech-Industrien. Zur Umsetzung dieses Strukturwandels wurde versucht, durch den gezielten Ausbau und die Neugründung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen die Entwicklung zu verstärken.

Trotz umfangreicher Investitionen, nicht nur in Hochschulen und außeruniversitäre Forschung, zeigt sich jedoch, dass dieser Strukturwandel, der vor über 40 Jahren begann, bis heute nicht abgeschlossen ist. Denn im Verlauf der 1950er- und 1960er-Jahre war Nordrhein-Westfalen der mit Abstand größte Einzahler in den Länderfinanzausgleich und trug zeitweise mehr als die Hälfte aller geleisteten Einzahlungen. Aktuell zahlt es netto kaum noch in den Länderfinanzausgleich ein.

Der vom Bund forcierte Wettbewerb zwischen Hochschulen und Bundesländern hat zur Folge, dass das politisch in Kauf genommene ökonomische Auseinanderdriften der Bundesländer ebenso in der Wissenschaft nachvollzogen wird: Vor allem die im Südwesten Deutschlands liegenden Regionen (z. B. Finanzplatz Frankfurt, Versicherungswirtschaft in München, Automobilbau um Stuttgart und München) wurden in den vergangenen Jahrzehnten durch politische Entscheidungen massiv wirtschaftlich gefördert. Zum einen direkt durch die massive Förderung der technisch orientierten Exportindustrien wie Automobil- und Maschinenbau sowie der chemischen Industrie in Verbindung mit dem Abbau der Großindustrie in den ostdeutschen Bundesländern. Zum anderen über indirekte Effekte der Umverteilung wie das massive Ansteigen des Geldvermögens der Kapitaleigner durch Deregulierung am Arbeitsmarkt, erzwungene Lohnzurückhaltung und Absenkung der Besteuerung von hohen Einkommen. Hinzu kommt die Förderung der Versicherungswirtschaft durch die Privatisierung bisher öffentlich organisierter Teile der Sozialversicherungssysteme (z. B. Renten- und Pflegeversicherung).

Entsprechend verteilen sich beispielsweise die Mittel aus der Exzellenzförderung des Bundes vor allem auf die vorher bereits gut ausgestatteten und von einer großen Anzahl oder mit umfangreichen Finanzmitteln ausgestatteten und von außeruniversitären Forschungseinrichtungen umgebenen Hochschulen in Süddeutschland und dem Ruhrgebiet. Ausgenommen ist hier Berlin, allerdings dürfte hier der Status der Bundeshauptstadt eine gewisse Rolle spielen. Die neuen Bundesländer (ohne Berlin) erhielten 2013 gerade einmal 5 Prozent der

durch die Exzellenzinitiative verteilten Finanzmittel (Sachsen 4,7 Prozent, Thüringen 0,3 Prozent, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt erhielten jeweils keine Finanzmittel aus der Exzellenzinitiative). Dagegen erhielt Baden-Württemberg allein 25,3 Prozent der Exzellenzmittel.

Diese Ungleichverteilung besteht nicht nur zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern. Betrachtet man die dritte Förderlinie der Exzellenzinitiative, die Zukunftskonzepte oder sogenannten Exzellenzuniversitäten, zeigt sich, dass ein Erfolg ohne Kooperation mit mindestens einem der Großforschungszentren der Helmholtz-Gemeinschaft fast unmöglich ist. An zehn von elf Zukunftskonzepten ist die Helmholtz-Gemeinschaft beteiligt (Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, Materialien, Heft 42, Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring-Bericht 2015, S. 99). Diese Zentren verteilen sich vor allem auf die großen Flächenstaaten in Westdeutschland sowie die Stadtstaaten. In Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen existieren lediglich kleinere Teilinstitute.

Ebenso wenig beschränkt sich diese Ungleichverteilung nur auf die Exzellenzinitiative. Von den 40 Hochschulen, die von 2011 bis 2013 die meisten Drittmittel von der DFG eingeworben haben, liegen nur vier im Osten (TU Dresden sowie die Universitäten Leipzig, Jena und Halle-Wittenberg). Die TU Dresden ist auf Platz 10 die einzige Hochschule in den ostdeutschen Bundesländern, die in den „TOP 10“ liegt (DFG-Förderatlas 2015). Eliminiert man den Größeneffekt, indem die Bewilligungen ins Verhältnis zum vorhandenen wissenschaftlichen Personal gesetzt werden, sind die ostdeutschen Bundesländer weiterhin nur mit vier Hochschulen vertreten, wobei die TU Dresden als erste Hochschule aus den neuen Bundesländern auf Platz 20 rangiert. Ebenso abgeschlagen sind die Hochschulen aus Schleswig-Holstein oder Rheinland-Pfalz, die nur aufgrund ihrer Größe und ihres Fächerprofils bei den Gesamtbewilligungen einen Platz im Mittelfeld erreichen.

Die hier sichtbar werdende Spaltung zwischen den Bundesländern ist mittlerweile so tief, dass sie durch die Länder allein nicht mehr abgebaut werden kann. Gerade für das Bildungs- und Hochschulsystem ist dies katastrophal, da der Anteil der Länder an den öffentlichen Bildungsausgaben 71,1 Prozent, mit ihren Gemeinden zusammen sogar über 92 Prozent beträgt (vgl. Bildungsfinanzbericht 2015, S. 33 u. 39). Vergleicht man die öffentlichen Bildungsausgaben der Länder und ihrer Gemeinden in Relation zu ihrer normierten Wirtschaft (Einwohnerzahl multipliziert mit dem Bruttoinlandsprodukt – BIP – pro Einwohner im Bundesdurchschnitt), zeigt sich ein eindeutiger Zusammenhang zwischen BIP und Höhe der Bildungsausgaben in Relation zu diesem BIP. Die einzigen Ausreißer sind das Land Brandenburg, das aufgrund geschichtlicher Entwicklungen bis vor kurzem über keine eigene medizinische Fakultät verfügte, und Bayern aufgrund der niedrigen Quoten an Absolventen mit allgemeiner oder Fachhochschulreife sowie der geringen Anzahl an öffentlich finanzierten Studienplätzen.

Begründet ist dieser Zusammenhang mit dem mangelnden Ausgleichseffekt des Länderfinanzausgleichs (LFA) auf die Finanzausstattung der Bundesländer. Denn die Ausgabenbelastung der Bundesländer, vor allem durch die Folgen von Armut und Erwerbslosigkeit, wird dort nicht berücksichtigt – ebenso wie im kürzlich von den Bundesländern vorgelegten Entwurf für eine Neuregelung ab dem Jahr 2020. Der LFA gleicht lediglich die Steuerkraft der einzelnen Bundesländer an, wobei diesem Vergleich eine zugunsten der Bundesländer mit hohen Steuereinnahmen verzerrte Berechnung zugrunde liegt. Für die strukturschwachen Länder ergibt sich daraus eine deutlich schlechtere Finanzausstattung.

Darüber hinaus zeigt das Beispiel Bayern, dass gerade im Bereich der Hochschulausbildung und wissenschaftlichen Qualifizierung ein sogenanntes Trittbrettfahrerverhalten beobachtet werden kann. Bayerns Wirtschaft profitiert von den gut ausgebildeten Hochschulabsolventinnen und -absolventen anderer Bundesländer, muss jedoch nichts für deren Ausbildung bezahlen.

Solange dieser attraktive Wirtschaftsstandort genügend Anziehungskraft für Absolventinnen und Absolventen aus anderen Bundesländern hat, besteht für die bayrische Landesregierung kein Handlungsdruck, an der Unterfinanzierung des eigenen Bildungssystems etwas zu verändern. Für die von Abwanderung betroffenen Bundesländer besteht gleichzeitig keine Möglichkeit, sich gegen diese zu wehren.

Auch die Umsetzung der sogenannten Schuldenbremse und der stetig wachsende Kürzungs- und Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte werden die Situation an Hochschulstandorten weiter verschärfen.

In dieser Situation wäre es Aufgabe des Bundes, darauf hinzuwirken, dass weder die sozioökonomische noch die regionale Herkunft über den Erfolg im Bildungssystem entscheidet. Stattdessen wird im besten Fall weiter mit zeitlich begrenzten und zumeist unterfinanzierten Programmen gearbeitet, die eher die Öffentlichkeit beruhigen sollen, als das bestehende Problem zu adressieren und dauerhaft abzustellen.

So betragen beispielsweise die Zuschüsse aus dem Hochschulpakt 2020, die der Bund zur Hälfte trägt und die die Hochschulen für jeden zusätzlich geschaffenen Studienplatz erhalten, rund 420 Euro oder 6,3 Prozent weniger als die durchschnittlich laufenden Grundmittel je Studierenden im Jahr 2012. Und das, obwohl die durchschnittlichen laufenden Grundmittel je Studierenden in den Jahren 2000 bis 2012 um mehr als 5 Prozent gesunken und die Ausgaben für die Investitionen in den Hochschulbau überhaupt nicht berücksichtigt sind.

Mit der geplanten Weiterentwicklung der Exzellenzinitiative wird es sogar zu weiteren Verschlechterungen kommen. Denn mit der vielfach geforderten Konzentration der Förderung auf weniger Hochschulen wird sich die Spaltung zwischen den Hochschulstandorten weiter vertiefen.

Ein Neustart in der Kooperation zwischen Bund und Ländern ist daher dringend erforderlich. Mit der Neuregelung des Artikels 91b des Grundgesetzes Ende 2014 sind die Voraussetzungen für diesen Neustart geschaffen worden. Dass die Große Koalition mit der Lockerung des Kooperationsverbots diesen 2006 selbst verschuldeten Fehler nun korrigiert, ist zu begrüßen. Diese Lockerung muss jedoch auch aktiv genutzt werden, um ein Wissenschaftssystem auf allerorts gleichhohem Niveau umzusetzen, und nicht, wie derzeit in Planung, mit der Ausweitung oder Fortsetzung unzureichend ausgestatteter, zeitlich befristeter und oft nur einzelne Institutionen begünstigender Förderprogramme ad absurdum geführt zu werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. zusammen mit den Ländern das sogenannte Kooperationsverbot vollständig aufzuheben;
2. mit den Ländern in Verhandlungen zu treten, um die Grundfinanzierung der Hochschulen zu verbessern, insbesondere durch
   a. die Verlängerung des Hochschulpakts 2020 im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung auf unbegrenzte Zeit sowie eine Fortschreibung der Bundeszuschüsse auf dem Niveau des Jahres 2017, in der der Höhepunkt dieser Zuschüsse erreicht wird, verbunden mit einer jährlichen Anpassung in Höhe von

3 Prozent, um Inflation sowie Lohnsteigerungen der Beschäftigten zu berücksichtigen,

b. die Bereitstellung von 80.000 zusätzlichen Studienplätzen über den Hochschulpakt 2020 hinaus. Diese sind aufgrund der zu erwartenden steigenden Anzahl an Studienbewerberinnen und -bewerbern, die im letzten, im laufenden sowie in den kommenden Jahren aus ihrer Heimat nach Deutschland fliehen mussten, um hier Schutz z. B. vor Krieg, Unterdrückung und Armut zu suchen, zur Verfügung zu stellen. Dafür sind die Zuweisungen des Bundes pro Studienplatz um mindestens 10 Prozent anzuheben, um die besondere Betreuung, wie z. B. psychosoziale Beratung, zu finanzieren. Die Kosten für Sprach- und Vorbereitungskurse für Geflüchtete, die ein Studium aufnehmen, sind vom Bund ebenso zur Hälfte zu übernehmen,

c. die Bereitstellung von weiteren 50.000 zusätzlichen Studienplätzen über den Hochschulpakt 2020 hinaus, um dem bestehenden sowie dem sich abzeichnenden Mangel an ausgebildeten Lehrkräften an Schulen und von weiteren pädagogischen Fachkräften zu begegnen,

d. die Übernahme der Hälfte der Kosten für die Absenkung der Betreuungsverhältnisse an den Hochschulen von derzeit im Durchschnitt 16,8 Studierenden pro wissenschaftlich Beschäftigten (Vollzeitäquivalent) auf 13 zu 1 sowie eine entsprechende Anpassung der Sachmittel für Forschung und Lehre, zuzüglich eines Zuschlages von 20 Prozent;

3. gemeinsam mit den Ländern die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau wieder im Grundgesetz zu verankern, die 2006 im Rahmen der Umsetzung der Ergebnisse der Föderalismuskommission I abgeschafft wurde. Anstelle der 2019 auslaufenden Kompensationsmittel sowie der Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten sollte der Bund seine Zuschüsse an die Länder um rund 300 Millionen auf 1,3 Milliarden Euro erhöhen. Die Finanzierung ist darüber hinaus auf die soziale Infrastruktur, insbesondere den Wohnheimbau, auszuweiten, wofür der Bund aufgrund des hohen Bedarfs zusätzlich in einem Sonderprogramm einmalig 720 Millionen Euro als Investitionszuschuss bereitstellt. Die Bundesländer sind im Gegenzug zum Bau von 75.000 Wohnheimplätzen in den kommenden vier Jahren zu verpflichten;
4. mit einem Anreizprogramm zehn Jahre lang die Einrichtung von 100.000 unbefristeten Stellen zu fördern, um auf diesem Weg knapp der Hälfte des angestellten wissenschaftlichen Personals an den Hochschulen eine dauerhafte Perspektive zu ermöglichen. Dabei ist eine Besetzung der Stellen mit einem Anteil von 50 Prozent an Frauen anzustreben;
5. die Gemeinkostenpauschale für die Forschungsförderung der Bundesministerien an Hochschulen von derzeit 20 Prozent an den tatsächlichen Bedarf anzupassen und schnellstmöglich auf 40 Prozent der direkten Projektkosten zu erhöhen. Im Verlauf der folgenden vier Jahre ist die Gemeinkostenpauschale in gleichmäßigen Schritten auf 60 Prozent anzuheben. Gleiches ist in Absprache mit den Ländern für die DFG-Programmpauschalen, die derzeit 22 Prozent betragen, anzustreben, wobei die Kosten hierfür vom Bund übernommen werden sollten;
6. gemeinsam mit den Ländern die langfristige Finanzierung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu sichern und eine durchschnittlich 3-prozentige Steigerung ihrer Budgets pro Jahr über 2020 hinaus zu vereinbaren. Zudem ist eine Vereinheitlichung der Finanzierungsschlüssel von 70 Prozent durch den Bund und 30 Prozent durch die Länder für alle vier großen Forschungsverbünde/ -organisationen zu vereinbaren. Gleichzeitig sollen über ein Rahmengesetz deren Aufgaben, Profile und Gouvernance-Strukturen verankert werden;

7. die Länder beim Ausbau der Forschungskapazitäten der Fachhochschulen zu unterstützen, indem das Förderprogramm „Forschung an Fachhochschulen“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung auf 100 Millionen Euro aufgestockt und nicht mehr nur projektgebunden vergeben wird;
8. gemeinnützige, unabhängige Forschungseinrichtungen als Stützen von Forschung und Innovation für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu stärken und für diese verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen;
9. mittelfristig die Einnahmesituation der Länder durch stärkere Beteiligung der wirtschaftlich Leistungsfähigen an den Kosten des Gemeinwesens, insbesondere durch die Ausschöpfung des Aufkommenspotentials der Erbschaftssteuer sowie der Wiedererhebung der Vermögenssteuer, zu verbessern. Zudem ist die Exzellenzinitiative mit Ablauf der derzeit laufenden Förderperiode einzustellen, um mit den frei werdenden Finanzmitteln eine Verbesserung der Grundfinanzierung der Hochschulen zu ermöglichen. Die Beteiligung des Bundes an der Hochschulfinanzierung ist im Zuge dieser Steuerreform zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Berlin, den 23. Februar 2016

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333